



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Niemiecki Urząd ds. Dzieci i Młodzieży (Jugendamt)

Author: Weronika Szafrńska

Citation style: Szafrńska Weronika. (2015). Niemiecki Urząd ds. Dzieci i Młodzieży (Jugendamt). W: A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), "Rodzina w prawie administracyjnym" (S. 347-358). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Niemiecki Urząd ds. Dzieci i Młodzieży (Jugendamt)

1 | Wprowadzenie

Dobro dziecka, jak zgodnie twierdzą psychologowie, prawnicy czy socjologowie, powinno być czynnikiem determinującym wszelkie działania państwa w obszarze pomocy społecznej rodzinom. Nie ulega jednak wątpliwości, iż granicy pomiędzy potrzebą wspierania a sytuacją, gdy faktyczna interwencja staje się środkiem niezbędnym dla zapewnienia dziecku odpowiedniej pomocy, nie da się ująć w jakiegokolwiek sztywnie ramy. Każdy przypadek musi zostać przeanalizowany osobno, prawo stanowi tu jedynie środek wspierający i wyznaczający możliwe działania państwa.

W Niemczech podmiotem stworzonym dla opieki nad dziećmi i młodzieżą, dla wspierania rodziców będących w trudnej sytuacji oraz mogącym odebrać dziecko w przypadku zagrożenia jego dobra jest powstały już na początku XX wieku Urząd do spraw Dzieci i Młodzieży — Jugendamt¹.

To obecnie jedna z najbardziej krytykowanych, nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie, instytucji, której pracownikom często zarzuca się skrajnie subiektywną ocenę sytuacji rodzinnej prowadzącą do interwencji i odebrania dziecka rodzicom.

2 | Historia przepisów regulujących działanie urzędów

Początki opieki socjalnej dla dzieci i młodzieży sięgają na ziemiach niemieckich pierwszej połowy XIX wieku, kiedy to w Prusach zaczęto zakładać pierwsze

¹ W dalszej części pracy termin „Jugendamt” odmieniany jest przez autorkę tak, jak rzeczownik rodzaju męskiego IV deklinacji.

ośrodki wychowawcze dla ubogich dzieci. Ich głównym zadaniem było zmniejszanie przestępczości wśród nieletnich. W 1826 roku wydano także pierwsze rozporządzenie dotyczące ochrony dzieci, co zapoczątkowało rozwój ustawodawstwa w tej dziedzinie. Nie chodziło tu jednak jeszcze o przepisy dotyczące samego wychowywania dzieci, a raczej o ochronę biednych i polepszanie warunków pracy.

Po zjednoczeniu Niemiec w 1880 roku założono Niemieckie Stowarzyszenie Opieki nad Biednymi i Dobroczynności, przekształcone w 1919 roku w Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Społecznej i Prywatnej. Zapoczątkowane przez burmistrza Moguncji Georga Schmidta badania w ramach ww. instytucji, doprowadziły do utworzenia tzw. Centrali Opieki Społecznej (łączącej w ramach porozumienia 55 największych miast w Niemczech), będącej wyrazem dążenia do utworzenia specjalnych urzędów do spraw dzieci i młodzieży².

Wskutek zapoczątkowanych w ramach organizacji dyskusji, władze poszczególnych miast niemieckich zaczęły rozumieć konieczność brania na siebie odpowiedzialności za pomoc obywatelom w wychowaniu dzieci. W 1900 roku Prusy uchwaliły pierwszą ustawę dotyczącą pomocy w wychowaniu nieletnich (*Gesetz für Fürsorgeerziehung Minderjähriger*). Powoli w latach 1900–1912 w Moguncji i Wrocławiu zaczęto oddzielać ośrodki ochrony ubogich od ośrodków wspomagających rozwój dzieci i młodzieży. W 1909 roku założono tam pierwsze komisje do spraw opieki nad młodzieżą. W 1910 roku Hamburg i kolejno w 1913 roku Berlin i Lubeka założyły pierwsze urzędy ds. pomocy dzieciom, zaś w 1919 roku Wirtembergia uchwaliła własną ustawę o Jugendamtach (*Jugendamtsgesetz*)³.

Pierwszym aktem odnoszącym się do sfery wychowywania dzieci na gruncie ogólnokrajowym była uchwalona w 1922 roku krajowa ustawa o sprawowaniu opieki społecznej nad młodzieżą (*Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt*)⁴. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 1924 roku i obowiązywała do 1 stycznia 1991 roku, kiedy to zastąpiono ją szczegółowymi przepisami zawartymi w księdze VIII Kodeksu prawa socjalnego (*Kinder und Jugendhilfegesetz / Sozialgesetzbuch*)⁵. Ustawa z 1922 roku w § 8 obligowała gminy oraz związki gmin do utworzenia Jugendamtów, władze krajów związkowych miały zaś wytyczyć okręgi, na obszarze których poszczególne urzędy będą władne działać. Ustawa określała strukturę urzędów i ich główne zadania.

Po 1933 roku zadania Jugendamtów przekazano Narodowosocjalistycznej Opiece Społecznej (*Die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt — NSV*), Hitler-

² D. KREFT: *Das Jugendamt — Geschichte und Auftrag einer sozialpädagogischen Fachbehörde von 1924 — 2010*. <http://elternbewegung1.jimdo.com/das-jugendamt-ab-1924/> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

³ S. ELLINGER: *Arbeitszufriedenheit in Jugendhilfewerken*. Rieden 2002, s. 174.

⁴ Ustawa z 9 lipca 1922 r., Reichsgesetzblatt, Nr 54 z 29 lipca 1922 r., s. 633, dalej zwana: RJWG (od nazwy wyczaowej: Reichsjugendwohlfahrtsgesetz); w 1961 r. zmieniono nazwę na Gesetz für Jugend-wohlfahrt (JHG).

⁵ Kinder- und Jugendhilfegesetz z 26 czerwca 1990 r., Bundesgesetzblatt część I 1990, Nr 30 z 28 czerwca 1990 r., s. 1163 ze zm., dalej zwana: KJHG.

jugend oraz urzędowi ds. zdrowia (*Gesundheitsamt*), przekształcając je jednocześnie w podległe państwu ośrodki odpowiedzialne za wychowanie niemieckiego społeczeństwa, opierające swoje działania także na procesie selekcji rasowej i genetycznej — stąd popularna dziś, choć nieuzasadniona pod kierunkiem samych Jugendamtów, krytyka tej instytucji przedstawianej jako „wymysł Hitlera”. Faktem jest, iż pierwotne zadania urzędu zostały praktycznie zaniechane ze względu na nieuznawanie przez narodowych socjalistów potrzeby pomocy społecznej, która klóciła się z ideologią nazistowską⁶.

Po II wojnie światowej urzędy podporządkowano Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zaś w 1953 roku ich tworzenie powróciło do katalogu zadań samorządu gminnego wraz z nowelą RJWG. Jednocześnie 1 października tego samego roku weszła w życie nowa ustawa o sądach dla nieletnich (pierwotna wersja przygotowana przez Gustawa Radbrucha została uchwalona 16 lutego 1923 r.)⁷. Nowela z 1961 r. po raz pierwszy wprowadziła możliwość wystąpienia z indywidualnym roszczeniem o pomoc ze strony ośrodków pomocy dla dzieci i młodzieży. W Niemieckiej Republice Demokratycznej opieka socjalna nad dziećmi i młodzieżą została przyporządkowana polityce szkolnej. Władze nie przywiązywały wagi do jej rozwoju tak jak w Niemczech Zachodnich. Dysproporcja wyrównała się po zjednoczeniu kraju⁸.

Jak wspomniano wyżej od 1991 roku sprawy opieki społecznej dzieci i młodzieży oraz pomocy w wychowaniu regulują przepisy kodeksu praw socjalnych. Wraz z wejściem w życie KJHG w doktrynie niemieckiej zaczęto mówić wręcz o zmianie paradygmatu — obecnie obowiązujące normy w porównaniu do JHG akcentują przede wszystkim socjalno-pedagogiczny charakter świadczeń ze strony opieki społecznej w stosunku do dzieci i młodzieży, co znajduje swój wyraz w szerokiej palecie środków możliwych do zaoferowania przez państwo na podstawie Księgi VIII SGB. Głównym założeniem nowych regulacji było odejście od interwencji dla dobra dzieci i rodziny na rzecz świadczeń wspierających — pomocnej kooperacji w miejsce kontroli. W nauce niemieckiej określa się to mianem przejścia z organów regulacyjnych (porządkowych) do organów świadczących (*von der Ordnungsbehörde zur Leistungsbehörde*)⁹. I choć zmiana przepisów wpłynęła na wykonywanie swoich zadań przez Jugendamty, krytycy działalności tej instytucji wskazują na wciąż zbyt duże możliwości ingerencji pracowników socjalnych w życie rodziny jedynie na podstawie subiektywnych przekonań. Działania te, zdaniem przeciwników urzędów, są pozbawione odpo-

⁶ C.W. MÜLLER: *Jugendamt. Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung*. Weinheim/Basel 1994, s. 51–54.

⁷ Jugendgerichtsgesetz z 4 sierpnia 1953 r., Bundesgesetzblatt część I, Nr 44 z 6 sierpnia 1953, s. 751 ze zm.

⁸ E. MANNSCHATZ: *Jugendhilfe als DDR-Nachlass*. Münster 1994, s. 33.

⁹ R. SCHONE: *Familie unterstützen und Kinder schützen — Jugendämter zwischen Sozialleistung und Intervention*. W: *Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle*. Monachium 2010, s. 50.

wiedniej kontroli ze strony państwa, zaś zbyt ogólne i mało precyzyjne przepisy SGB nie wyznaczają odpowiednich ram dla przedsięwziętych czynności.

3

Struktura i zadania urzędów

Kompetencja do stanowienia przepisów regulujących główne założenia pomocy społecznej dla rodzin, dzieci i młodzieży została przyznana na mocy Grundgesetz¹⁰ państwu. Zgodnie z art. 6 ust. 3 niemieckiej Konstytucji ustawa określa przypadki, gdy dziecko może zostać odebrane rodzicom bez ich zgody. Parlamente krajowe nie mogą w związku z powyższym wydawać własnych ustaw zmieniających księgę VIII SGB, zgodnie jednak z tymi przepisami (§ 69) to kraje związkowe na mocy swojego ustawodawstwa określają konkretne podmioty realizujące pomoc publiczną dla dzieci i młodzieży (*die Träger der öffentlichen Jugendhilfe*). Wyżej wymienione podmioty powinny także wspomagać tzw. podmioty oferujące pomoc prywatną (*die Träger der freien Jugendhilfe*), którymi nazywane są m.in. stowarzyszenia, organizacje czy też osoby prawne, działające w obszarze pomocy dzieci i młodzieży, nie będące do tego zobowiązane przepisami. Zaliczymy do tej grupy np. prywatne przedszkola, Niemiecki Czerwony Krzyż, fundacje wspierające rozwój młodzieży, związki wyznaniowe (§ 74 i 75 SGB VIII).

Zgodnie z ustawą ogólnokrajową, w celu urzeczywistnienia zadań nałożonych na administrację zgodnie z przepisami KJHG (§ 69 ust. 3 SGB VIII), władze na poziomie landu są zobowiązane do utworzenia krajowego urzędu ds. dzieci i młodzieży (*Landesjugendamt*), zaś na poziomie gminnym (*Gemeinde*) lub powiatowym (*Landkreis*) urzędu do spraw dzieci i młodzieży (*Jugendamt*), będącego niezależnym organem samorządu terytorialnego w Niemczech. Pierwsze z wymienionych działają w 15 landach, zaś w Nadrenii i Północnej Westfalii utworzono je w ramach dwóch występujących tam związków krajowych gmin: Rheinland oraz Westfalen-Lippe. Według § 85 SGB zapewnianie świadczeń oraz wypełnianie innych zadań wynikających z przepisów księgi VIII należy do właściwości Jugendamtów, o ile przepisy nie przewidują właściwości urzędów krajowych. W związku z tym do zadań urzędów wyższego szczebla należy głównie wspieranie miejscowych ośrodków pomocy społecznej oraz urzędów ds. dzieci i młodzieży, zapewnianie współpracy między urzędami, kształcenie pracowników pomocy społecznej, tworzenie, wspieranie i przeprowadzanie modelowych projektów dla dalszego rozwoju pomocy społecznej czy też zapewnianie świadczeń Niemcom pozostającym poza granicami kraju.

¹⁰ Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., Bundesgesetzblatt część I 1949, Nr 1 z 23 maja 1949 r., s. 1 ze zm.

Odpowiedzialność za właściwe realizowanie polityki pomocy społecznej, w myśl powyższych regulacji, spoczywa w Niemczech na urzędach ds. dzieci i młodzieży zorganizowanych w ramach gmin i powiatów. Urzędy te posiadają różne nazwy: w Kolonii, Bonn czy Münster działają urzędy do spraw dzieci, młodzieży i rodziny (*Amt für Kinder, Jugend und Familie*) we Frankfurcie nad Odrą czy Rostocku sprawami pomocy społecznej zajmuje się urząd ds. młodzieży i spraw socjalnych (*Amt für Kinder und Soziales*). Niezależnie od nazwy wszystkie urzędy przybierają ten sam układ organizacyjny (także Landesjugendamty). Zgodnie z § 70 SGB w strukturze urzędu (już od lat 20. XX w., kiedy powoływano pierwsze Jugendamty) działa komisja ds. pomocy dzieci i młodzieży oraz administracja urzędu. Komisja jest przedstawiana w doktrynie jako wyraz demokratyzacji urzędu, w jej skład wchodzi bowiem także osoby zgłoszone przez podmioty świadczące prywatną pomoc społeczną. Kandydatów mogą zgłaszać również związki młodzieży. Do zadań komisji należy zajmowanie się sprawami dotyczącymi pomocy dla dzieci i młodzieży, przede wszystkim rozpatrywanie aktualnych problemów młodych ludzi i ich rodzin, planowanie pomocy społecznej oraz wspieranie podmiotów przyznających pomoc prywatną (§ 71 SGB VIII).

Pomocą doraźną skierowaną do rodzin zajmuje się administracja urzędu. W strukturze Jugendamtów w ponad 90% przypadków działa ogólna służba socjalna (*Allgemeiner Sozialer Dienst — ASD*) jako jednostka organizacyjna, której wykwalifikowani pracownicy zajmują się większością zadań nałożonych na Jugendamty w sferze pomocy społecznej. Czasem służba zostaje stworzona jako osobny organ. Katalog jej działań jest bardzo rozbudowany. Głównym wyznacznikiem działalności urzędów jest § 1 SGB VIII, w myśl którego pomoc społeczna powinna urzeczywistniać prawa młodych ludzi do wspierania swojego rozwoju i do wychowania osoby działającej na własną odpowiedzialność, potrafiącej przystosować się do społeczeństwa. Tym samym pomoc społeczna powinna wspierać młodych w indywidualnym i socjalnym rozwoju, wspierać rodziców i uprawnionych do wychowywania, chronić dzieci i młodzież przed niebezpieczeństwem na rzecz ich dobra oraz stwarzać pozytywne warunki życia dla młodych i ich rodzin. Powyższe przepisy można określić mianem dyrektyw, którym odpowiadają dalsze, uściślające je przepisy SGB. Kierownikiem Jugendamtu jest starosta (Landrat) lub burmistrz, który może powołać na to stanowisko także inną osobę, upoważniając ją do działania w swoim imieniu¹¹.

Zadania Jugendamtu można podzielić na dwie odrębne grupy: świadczenia oraz pozostałe zadania. Do grupy świadczeń zaliczamy m.in. wspieranie pracy młodzieży poprzez oferowanie miejsc pracy, bardzo rozwinięty w Niemczech system prac społecznych dla dzieci niedostosowanych społecznie czy to ze względu na wychowywanie w patologicznym środowisku, czy też w związku z niepełnosprawnością ruchową lub umysłową.

¹¹ P. MARQUARD: *Jugendamt*. In: *Handbuch Kinder- und Jugendhilfe*. Hrsg. W. SCHRÖER, N. STRUCK, M. WOLFF. Weinheim / München 2002, s. 545—562.

Bardzo ciekawymi rozwiązaniami są przepisy SGB przewidujące rozbudowaną pomoc dla dzieci pozamałżeńskich (*nichteheliche Kinder*) i tym samym ich matek, mogących mieć problemy z ustaleniem ojcostwa czy uzyskaniem od ojca dziecka alimentów. W przypadku, gdy Jugendamt zostanie poinformowany o urodzeniu dziecka pozamałżeńskiego przez urząd stanu cywilnego (do czego powyższy jest zobowiązany na podstawie ustawy o aktach stanu cywilnego) lub też poweźmie informacje z innego źródła, na mocy § 52a ust. 1 SGB VIII, jest zobligowany niezwłocznie zaoferować pomoc w ustaleniu ojcostwa oraz w dochodzeniu roszczeń przeciwko ojcu dziecka. Uznanie ojcostwa może nastąpić bezpłatnie w siedzibie Jugendamtu.

Jugendamt, zgodnie z § 27–35 SGB VIII musi wspomagać także wychowanie dzieci poprzez zapewnianie lokum rodzinom z małymi dziećmi, stworzenie systemu doradztwa rodzinnego, opiekę i zabezpieczenie w przypadku odejścia jednego z rodziców, wsparcie dla ośrodków codziennej opieki nad dziećmi, zapewnienie profesjonalnego pomocnika wychowawczego, mającego pomóc rozwiązywać zarówno problemy wychowawcze jak i codzienne sytuacje konfliktowe (w praktyce pracownik socjalny jest obecny w życiu rodzinnym nawet do 20 godzin tygodniowo). Jugendamty oferują także szerokie spektrum zajęć grupowych dla starszych dzieci i młodzieży mających wspierać ich rozwój socjalny, emocjonalny i szkolny.

W odrębnym paragrafie ustawodawca uregulował także kwestię zapewniania przez urzędy intensywnej opieki i wsparcia dla dzieci niepełnosprawnych umysłowo, których zdrowie psychiczne odbiega (będzie odbiegać) od norm typowych dla określonej grupy wiekowej, z dużym prawdopodobieństwem w okresie dłuższym niż 6 miesięcy, oddziałując tym samym ujemnie na ich życie w społeczeństwie. Dzieciom tym zapewnia się w pierwszej kolejności dostęp do lekarzy, psychologów, psychoterapeutów i grup zajęciowych (§ 35a)¹².

Nie ulega wątpliwości, iż patrząc na pracę Jugendamtów pod kątem wymienionych wyżej rodzajów działalności, które nie są jedynie deklaracjami na papierze, większość krajów Europy mogłaby zazdrościć tak rozwiniętego systemu opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą. Kontrowersje, które wzbudza funkcjonowanie urzędów w Niemczech, ogniskują się wokół drugiej wykonywanej przez nie grupy zadań. Do pozostałych funkcji zaliczymy zadania opierające się bowiem na kontroli i ingerencji w życie obywateli, dla których podstawę prawną znajdziemy w rozdziale III Księgi VIII SGB od § 42 do § 48.

¹² P.-C. KUNKEL W: *Grundlagen des Jugendhilferechts. Systematische Darstellung für Studium und Praxis*. Baden-Baden 1995, s. 29.

H. SCHLEICHER: *Recht der Kinder- und Jugendhilfe — Ein Überblick über das Sozialgesetzbuch (SGB) VIII*

<https://www.familienhandbuch.de/cms/Rechtsfragen-Jugendhilferecht.pdf> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

I tak kolejne przepisy regulują sprawy z zakresu: przejścia opieki przez Jugendamt, pozwolenia na przebywanie dziecka u osób sprawujących opiekę (nie będących prawnymi opiekunami) w tym także opiekę całodobową (pozwolenie na kuratelę), nadzoru sprawowanego nad domami opieki. Przepisy te zobowiązują Jugendamt do współdziałania z sądami rodzinnymi, ośrodkami opiekuńczymi oraz do doradztwa i pouczania w postępowaniu adopcyjnym.

Najwięcej kontrowersji budzi § 42, zgodnie z którym Jugendamt jest uprawniony i zobowiązany do przejścia opieki nad dzieckiem lub nastolatkiem, gdy ten o to poprosi oraz w sytuacji nagłego zagrożenia dla jego dobra, które wymaga przejścia opieki, a dotychczas ją sprawujący się temu nie sprzeciwia lub nie można na czas uzyskać decyzji sądu rodzinnego. Natychmiastowe przejście opieki następuje także wobec dzieci i nastolatków przybyłych do Niemiec z zagranicy bez opiekuna, gdy nie mogą oni zatrzymać się w Niemczech u osoby uprawnionej do opieki nad nimi lub wychowywania. Przejście opieki obejmuje tymczasowe umieszczenie dziecka lub nastolatka u odpowiedniej osoby (np. krewnego), w odpowiedniej instytucji lub w innym przeznaczonym do zamieszkania miejscu. Pracownicy Jugendamtu są zobowiązani do współpracy z dziećmi w celu wyjaśnienia sytuacji, która doprowadziła do przejścia opieki oraz do przedstawienia możliwych środków pomocy i wsparcia. Po zawiadomieniu prawnych opiekunów o przejściu opieki, w przypadku ich sprzeciwu, Jugendamt jest zobowiązany do niezwłocznego dostarczenia decyzji sądu potwierdzającej niezbędność zastosowanych dla dobra dziecka środków.

4

Krytyka działalności Jugendamtów

To właśnie przedstawiony wyżej § 42 KJHG stanowi najbardziej kontrowersyjny element całej ustawy. Nie chodzi tu jednak jedynie o konflikty na linii niemiecka pomoc społeczna — obcokrajowcy, jak często jest to przedstawiane w polskich mediach, także w samych Niemczech powstają coraz silniejsze grupy oporu przeciwko praktykom stosowanym przez Jugendamty wobec dzieci niemieckich obywateli. Samemu przepisowi zarzuca się zbytnią ogólność, zaś pracownikom urzędów zbyt powierzchowne badanie konkretnych sytuacji, uleganie powszechnej stereotypizacji, niewystarczające wykształcenie, brak profesjonalności, a czasem i zbytne przewrażliwienie.

Niemieckie media opisują sprawy, w których pracownicy socjalni wykazali się opieszałością, nie reagując odpowiednio na otrzymywane przez sąsiadów czy lekarzy rodzinnych sygnały. Z kolei w polskich mediach nagłaśnia się przypadki odebrania polskich dzieci rodzicom mieszkającym w Niemczech i kierowania ich do zastępczych placówek opiekuńczych. Organom zarzuca się, iż dyskryminują

imigrantów, a także faworyzują, w przypadku małżeństw mieszanych, rodzica będącego narodowością niemieckiej¹³.

Ze względu na takie sprawy w Polsce oraz Niemczech działają organizacje oraz wdrażane są akcje społeczne, które za główny cel obrały walkę z, ich zdaniem, dyskryminującym działaniem Jugendamtów. Polscy rodzice, którzy nie zgadzają się z działaniami niemieckich urzędów, a często nie stać ich na pomoc adwokata lub radcy, zwracają się o pomoc do Polskiego Stowarzyszenia Rodzice Przeciw Dyskryminacji Dzieci w Niemczech lub Międzynarodowego Stowarzyszenia Przeciw Dyskryminacji Dzieci w Niemczech. W Niemczech prawni opiekunowie dzieci, którym odebrano władzę rodzicielską lub też ich sprawa została skierowana przez pracowników służby socjalnej do sądu, zaczynają coraz częściej szukać pomocy w internecie. Na portalach społecznościowych tworzy się grupy wsparcia i wymiany doświadczeń dla rodziców, którym zabrano dzieci, od 2012 roku działa również blog „Jugendamtwatch”, subiektywnie opisujący przypadki nadużycia kompetencji przez pracowników Jugendamtów.

Co ciekawe, krytyka tej instytucji w Niemczech przeniosła się z mediów także na grunt naukowy. Nie brak opracowań, których autorzy opowiadają się w sposób zdecydowany przeciwko działalności urzędów. Powodów ciągle wzrastającej liczby dzieci odbieranych rodzicom i przekazywanych do placówek opiekuńczych upatrują np. w działalności lobbystów branży opiekuńczej, którzy rozkręcili w Niemczech kampanię medialną przeciwko wykorzystywaniu dzieci, co doprowadziło, ich zdaniem, do przewrażliwienia pracowników przedszkoli i nauczycieli oraz w konsekwencji do postrzegania ojców w rodzinach z problemami jako potencjalnych przestępców seksualnych. Jako kolejny z powodów wskazuje się błędy samych Jugendamtów — nagłośnione przypadki nienależytej opieki ze strony urzędników w sytuacji, gdy dziecko zmarło z powodu zaniedbań rodziców. Te sytuacje doprowadziły, zdaniem przeciwników instytucji, do „zapobiegawczego” umieszczania dzieci i młodzieży w ośrodkach opieki lub rodzinach zastępczych¹⁴.

Obok tych skrajnych poglądów nie brak (zdaniem autorki — na szczęście) bardziej merytorycznych głosów w dyskusji. Socjologowie, psychologowie i prawnicy zwracają uwagę na: potrzebę ciągłego doskonalenia prawa w celu wyeliminowania w obrębie tak newralgicznego obszaru jak opieka zastępcza nad

¹³ Zob. *Vorwürfe gegen Jugendamt nach Tod des Dreijährigen*. <http://www.welt.de/regionales/baden-wuerttemberg/article136928999/Vorwuerte-gegen-Jugendamt-nach-Tod-des-Dreijaehrigen.html> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

Zob. *Fall Chantal: Jugendamt ignorierte Hinweise auf Drogen in Pflegefamilie* <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fall-chantal-jugendamt-ignorierte-hinweise-auf-drogen-in-pflegefamilie-a-812683.html> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

Zob. M. MATZKE: *Sprawa dzieci z Bytomia: niemiecki Jugendamt akceptuje porażkę przed polskim sądem*. <http://www.dw.de/sprawa-dzieci-z-bytomia-niemiecki-jugendamt-akceptuje-pora%C5%BCk%C4%99-przed-polskim-s%C4%85dem/a-16105628> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

¹⁴ M.-J. LEONARD: *Schwarzbuch Jugendamt. Eine Streitschrift gegen die Masseninobhutnahmen durch deutsche Jugendämter*. Norderstedt 2010, s. 8—15.

dziećmi, pojęć nieostrych, konieczność maksymalnego uściślenia przez praktykę i orzecznictwo pojęcia „dobra dziecka” oraz obowiązek systematycznego szkolenia pracowników socjalnych wraz z akcentowaniem potrzeby indywidualnego rozpatrywania każdego z przypadków¹⁵.

Sprawy nagłaśniane przez media stanowią przypadki skrajne, a sama działalność Jugendamtów nie może być oceniana w sposób jednoznaczny, co nie znaczy jednakże, iż nie należy szukać rozwiązań usprawniających działanie tych organów, prowadzących do wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości. Instytucje pomocy społecznej w wielu krajach europejskich powinny czerpać rozwiązania przyjęte w Niemczech w ramach pomocy społecznej dla rodzin, oczywiście na miarę możliwości gospodarczych kraju, dbając jednak przede wszystkim o jak najbardziej wyszkoloną w tym zakresie kadrę urzędniczą.

Statystyki odnoszące się do działalności Jugendamtów są wykorzystywane przez przeciwników działalności tej instytucji w sposób budzący wiele zastrzeżeń. O ile ciągle wzrastająca liczba dzieci odbieranych rodzicom ze względu na dobro dziecka czy dotyczy to przemocy w rodzinie, czy też niemożliwości zapewnienia odpowiednich warunków bytowych, stanowi argument wykorzystywany przeciwko urzędom, nie można zapominać o ciągle napływającej do Niemiec fali imigrantów, którzy czasem nie są w stanie zapewnić dzieciom opieki na minimalnym, wymaganym przez państwo poziomie. W ostatnich latach zwiększyła się również liczba dzieci samotnie przybywających do Niemiec — uciekinierów z krajów biednych i terenów ogarniętych wojną (jak np. Syria czy Erytrea) — przekazywanie ich ośrodkom pomocy społecznej jest również wykazywane w ogólnych statystykach¹⁶. Warto również zwrócić uwagę, iż w ponad połowie przypadków w 2013 roku rozdzielanie rodziców (prawnych opiekunów) i dzieci trwało od 1 do 14 dni.

Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego¹⁷ w 2013 roku (dane na 2014 jeszcze niedostępne) tymczasowe środki w postaci przejęcia opieki zastosowano wobec 41 222 dzieci i nastolatków, w tym w stosunku do 9 922 na własną prośbę i 31 300 z powodu zagrożenia ich dobra. Dla porównania w 2012 roku liczba ta wynosiła 39 365, a w 2006 roku — 25 847. Od tego roku liczba ta rośnie mniej więcej regularnie o 2 tysiące w ciągu roku (za wyjątkiem lat 2007—2008, gdy wzrosła aż o 4 tysiące). Zastosowane w 2013 roku środki w przypadku 27 333 dzieci dotyczyły odebrania ich prawnym opiekunom — rodzicom i krewnym. W pozostałych przypadkach dzieci i nastolatki były zabierane z ośrodków opieki, rodzin zastępczych. Liczba ta dotyczy także mieszkających we własnych mieszkaniach i bez stałego miejsca pobytu. W aż 25 256 przypadkach zastosowanie środków

¹⁵ D. GRESSE: *Fachlichkeit sichern und Kinderschutz gewährleisten*. In: *Jugendämter zwischen...* Monachium 2010, s. 7—20.

¹⁶ Zob. T. MOKOSCH: „Das möchte sich niemand vorstellen“. <http://www.sueddeutsche.de/panorama/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge-das-moechte-sich-niemand-vorstellen-1.2066163> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

¹⁷ <https://www.destatis.de> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

trwało jedynie od 1 do 14 dni — po tym czasie dzieci wracały do poprzedniego miejsca pobytu (najczęściej więc do rodziców i krewnych). Powyższe dane pokazują, jak łatwo przeciwnicy działalności Jugendamtów mogą manipulować opinią publiczną poprzez podawanie ogólnych liczb, nie odnosząc się jednocześnie do składających się na nie bardziej konkretnych danych statystycznych.

Oczywiście, zadania Jugendamtów to nie tylko, jak wspomniano już wyżej, organizowanie środków zastępczej opieki. Działające w Niemczech urzędy ds. dzieci i młodzieży (563 w 2013 roku), dotowane przez rząd od 2014 roku kwotą 51 milionów euro rocznie, wspomagają instytucje opieki nad dziećmi, także jak żłobki, przedszkola, organizują miejsca pracy dla młodzieży, wspomagają rodziców samotnie wychowujących dzieci, także poprzez zapewnianie lokum, organizują grupy wsparcia dla dzieci i rodziców oraz prowadzą szereg programów i akcji społecznych na rzecz dzieci i nastolatków. Zarazem jednak coraz większa liczba skarg na ich działalność napływająca do organów Unii Europejskiej czy Rady Europy może budzić niepokój.

5

Parlament Europejski a Jugendamt

Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego Unii Europejskiej w związku z coraz większą liczbą skarg na działalność Jugendamtów i petycji kierowanych przez rodziców, którzy oskarżają urzędy o działalność dyskryminującą z powodu narodowości, 12 lipca 2012 roku przyjęła raport będący wynikiem badań siedmioosobowej delegacji PE (w pracach wzięła udział ówczesna polska europoseł — Lena Kolarska-Bobińska).

Europosłowie podczas spotkania w listopadzie 2011 roku w siedzibie Bundestagu dyskutowali nad działalnością organów z przedstawicielami ministerstw, władz lokalnych, prawnikami i ekspertami. Członkowie zespołu po przeanalizowaniu skarg oraz uzyskanych informacji zawarli, w przyjętym przez komisję sprawozdaniu z wizyty w Berlinie, szczegółowe zalecenia (poprzedni raport przygotowany w 2009 r. przez posła Marcina Libickiego nie został przyjęty przez komisję) w sprawie Jugendamtów. Posłowie rekomendowali m.in.: wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu odwoławczego od decyzji urzędów na poziomie związkowym, jak i krajowym, większą kooperację z innymi krajami w ramach przekazywania informacji dotyczących rozwodów, zapewnienie możliwości jak najczęstszych kontaktów dzieci z rodzicami, dziadkami i rodzeństwem, wpływanie na poprawę warunków spotkań także poprzez możliwość korzystania w ich trakcie z pomocy tłumaczy oraz dostarczanie wszelkich informacji dotyczących wszczętego dochodzenia (rodzicom powinny być także dostarczane listy prawników mających podwójne obywatelstwo, specjalizujących się w prawie rodzinnym) oraz zacieśnienie współpracy pomiędzy państwami i ich systemami wymia-

ru sprawiedliwości, aby ułatwić obywatelom i władzom wzajemne zrozumienie przepisów prawnych z zakresu pomocy dzieciom i młodzieży obowiązujących w danym kraju. Przyjęty raport nie ma charakteru wiążącego¹⁸. Do tej pory nie wprowadzono w Niemczech organów odwoławczych.

6

Zakończenie

Niemieckie Jugendamty są instytucją budzącą kontrowersje niemal już od momentu powstania. Nazywanie ich jednak przez przeciwników „hitlerowskim wynalazkiem” stanowi ogromne nadużycie. Podobnie zresztą jak posługiwanie się ogólnymi statystykami, bez zagłębiania się w szczegóły oraz bez jakiegokolwiek refleksji nad przyczynami ciągle wzrastającej liczby dzieci, w stosunku do których opieka społeczna w Niemczech stosuje tymczasowe środki ochrony, odbierając je na jakiś czas bądź też na stałe prawnym opiekunom, którzy nie są w stanie zapewnić im odpowiednich warunków. O ile działalność urzędów może budzić zastrzeżenia, m.in. ze względu na brak możliwości złożenia odwołania od decyzji organu, sądy rodzinne rozpatrują sprawy skierowane do nich przez Jugendamt w ciągu jednego, maksymalnie dwóch miesięcy. Oczywiście rekomendacje organów Unii Europejskiej, powstające jako wynik rozpatrywania wnoszonych przez rodziców skarg, nie powinny pozostać bez wpływu na działalność urzędów, powodując ciągłe usprawnianie tej instytucji, np. poprzez zapewnianie rodzicom nie posługującym się językiem niemieckim pomocy tłumaczy w kontaktach z dzieckiem oraz ciągłe szkolenie pracowników i uwrażliwianie ich, aby do każdego przypadku podchodzili indywidualnie i z należytą uwagą. Nagłaśniane przez media pojedyncze przypadki pomyłek lub zaniedbań pracowników socjalnych nie powinny być, zdaniem autorki, przekładane na całą pracę Jugendamtów oraz system pomocy socjalnej dla dzieci i młodzieży w Niemczech.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu> [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].

Weronika Szafrńska

German Youth Welfare Department

S u m m a r y

German Youth Welfare Departments function as parts of local government units. Although these institutions carry many functions within the whole social welfare system, the possibility of the social workers to take a child away from the guardians for the child's sake and to hand the child

over to social welfare departments or foster families gives rise to much controversy. The verification of such a decision can only be made by taking legal steps, as there are no appeal proceedings in the German legislation. The opponents of the Youth Welfare Department activities accuse social services and courts of discriminating against parents who are non-German citizens. This article presents the activities of Youth Welfare Departments and legal basis of their functioning with reference to the widespread media criticism.